

# Niedersächsischer Landesrechnungshof



Bemerkungen und Denkschrift zur  
Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen  
für das Haushaltsjahr 2019

## Jahresbericht 2021



**Niedersachsen**

## 15 **Neubau der Ärztekammer Niedersachsen – unwirtschaftlicher Umgang mit Pflichtbeiträgen**

*Zurzeit errichtet die Ärztekammer Niedersachsen einen Neubau, nachdem sie zuvor an ihrem Bestandsgebäude Sanierungsbedarf festgestellt hatte. Obwohl keiner der beauftragten Gutachter die Sanierungsfähigkeit des Gebäudes bezweifelte, verfolgte der Vorstand die Sanierung konzeptionell nicht als gleichwertige Alternative zu einem Neubau.*

*Für die Belange der Ärztekammer ist der Neubau überdimensioniert und die qualitative Ausstattung aus Sicht des LRH deutlich zu hoch. Die zusätzlichen Anforderungen an Flächen und Qualitäten werden zu hohen Investitions- und Betriebskosten führen.*

*Die Ärztekammer plant, die Neubaumaßnahme u. a. aus Beitragserhöhungen zu finanzieren. Diese wären entbehrlich gewesen, wenn das vorhandene Einsparpotenzial berücksichtigt worden wäre.*

*Der LRH bezweifelt, dass die Ärztekammer als Körperschaft des öffentlichen Rechts die Pflichtbeiträge ihrer Mitglieder bei der Baumaßnahme wirtschaftlich und sparsam einsetzt.*

### *Allgemeines*

Die Ärztekammer Niedersachsen (ÄKN) ist die Selbstverwaltungsorganisation der über 43.000 Ärztinnen und Ärzte in Niedersachsen.<sup>165</sup> Sie ist als mittelbare Landesverwaltung hoheitlich tätig. Zu ihren Aufgaben gehört u. a., die Erfüllung der Berufspflichten der Kammermitglieder zu überwachen und in Fragen der Berufsausübung zu beraten. Darüber hinaus fördert sie die Qualitätssicherung im Gesundheitswesen sowie

---

<sup>165</sup> Stand: 16.12.2020.

die berufliche Fortbildung. Die ÄKN finanziert sich fast ausschließlich über Pflichtbeiträge.

Der LRH prüfte bereits im Jahr 2015 die Haushalts- und Wirtschaftsführung der ÄKN.<sup>166</sup> Zum Ende der Prüfung teilte die ÄKN dem LRH mit, dass das von ihr genutzte Gebäude sanierungsbedürftig sei. Im Jahr 2018 erfolgte der Abriss dieses Gebäudes. Der ab Ende 2019 begonnene Neubau mit rd. 19.000 m<sup>2</sup> Brutto-Grundfläche<sup>167</sup> wird insbesondere Büroräume für die rd. 150 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der ÄKN<sup>168</sup> beinhalten sowie einen Seminar- und Prüfungsbereich. Daneben beabsichtigt die ÄKN, Teile des Gebäudes zu vermieten. Gemäß der Neubauplanung sind insgesamt über 330 Arbeitsplätze vorgesehen.

Der LRH prüfte in den Jahren 2019 und 2020 die Wirtschaftlichkeit und Finanzierung der Baumaßnahme. Im Wesentlichen erhob er dazu Daten aus der Phase der Grundlagenermittlung und der Planung in den Jahren 2015 bis 2019.

#### *Sanierungsbedarf am Bestandsgebäude*

In den Jahren 1966 bis 1968 hatte die ÄKN das Kammergebäude an der Berliner Allee in Hannover errichten lassen. Im Zuge einer Sanierung der Kantine wurde die ÄKN im Jahr 2015 auf eine Schadstoffproblematik aufmerksam. Gutachter kamen zu dem Ergebnis, dass in Teilbereichen Handlungsbedarf bestehe. Keines der Gutachten zweifelte jedoch an der Sanierungsfähigkeit des Gebäudes. Obwohl die Wirtschaftlichkeit der Neubauvariante nicht erwiesen war, richtete der Vorstand der ÄKN im Herbst 2016 die Vertragsleistungen für den Projektsteuerer an der Variante Abriss und Neubau aus. Dabei verfolgte

---

<sup>166</sup> Jahresbericht 2017, S. 181 „Unzulässige Vermögensbildung bei der Ärztekammer Niedersachsen“.

<sup>167</sup> Gemäß DIN 277-1:2016-01 die Gesamtfläche aller Grundrissebenen des Bauwerks (einschließlich Konstruktionsgrundfläche).

<sup>168</sup> Mitarbeiteranzahl der Landesgeschäftsstelle und der Bezirksstelle Hannover, Stand: 2019.

er die Sanierung konzeptionell nicht mit der erforderlichen Offenheit als gleichwertige Alternative weiter.

#### *Machbarkeitsstudie mit unrealistischen Annahmen*

Die ÄKN gab Ende 2016 eine Machbarkeitsstudie in Auftrag. Ihr Ziel war die „Sicherstellung eines den aktuellen und zukünftigen Aufgaben der ÄKN entsprechenden Gebäudes für die Hauptverwaltung“. Sechs mögliche Szenarien bzw. Varianten wurden untersucht: Die Teil- und Kernsanierung, die Anmietung und der Kauf einer Bestandsimmobilie sowie der Neubau am selben und einem anderen Standort.

Die Machbarkeitsstudie vom April 2017 ging davon aus, dass die Kosten für eine Kernsanierung sowie die Kosten für einen Abbruch mit anschließendem Neubau nahezu gleich hoch seien. Dabei wurden unrealistische Annahmen getroffen. So wurden die Kosten für die Neubauvariante nicht vollständig berücksichtigt und damit zu niedrig angesetzt. Die Kosten für die Sanierungsvariante hingegen wurden zumindest in Teilen zu hoch ermittelt.

Der Vorstand ließ im zweiten Quartal 2017 – bereits vor der endgültigen Entscheidung der Kammerversammlung für eine Variante – einen Architektenwettbewerb für den Neubau durchführen. In den Ergebnissen des Wettbewerbs fielen sowohl die Baukosten als auch die zu realisierenden Flächen deutlich höher aus als in der Machbarkeitsstudie prognostiziert. Weder der Vorstand noch die Kammerversammlung hinterfragten die offensichtliche Diskrepanz.

#### *Zu hohe Anforderungen an das Gebäude*

Die ÄKN stellte in der Neubauplanung zu hohe Anforderungen an die Flächen, Qualitäten und Ausstattung des Gebäudes. Diese Anforderungen führen zu vermeidbaren Investitions- und Betriebskosten:

- Die Brutto-Grundfläche der Neubauplanung liegt um 41,6 % über der des Bestandsgebäudes. Für die Aufgabenwahrnehmung der ÄKN war jedoch der Flächenumfang des Bestandsgebäudes auskömmlich.
- Wäre die ÄKN bei der Bemessung der Büros von den Richtlinien der unmittelbaren Landesverwaltung<sup>169</sup> ausgegangen, so hätte sie überschlägig rd. 900 m<sup>2</sup> Brutto-Grundfläche und damit geschätzt 3,5 Mio. € einsparen können.
- Die ÄKN erweiterte die Anzahl ihrer Sitzungsräume um 110 % und die zugehörige Fläche um 39 %, obwohl bereits im Bestandsgebäude die Sitzungsräume nicht ausgelastet waren.
- Die ÄKN kaufte eine Parkplatzfläche für insgesamt rd. 1,5 Mio. €, obwohl nachweislich ausreichend Einstellplätze vorhanden gewesen wären. Sie verfügt nun – trotz der verkehrsgünstigen Lage am Hauptbahnhof von Hannover – über 208 Einstellplätze und damit über 50 % mehr als nach der Bauordnung erforderlich.
- Die ÄKN lässt Qualitäten im Ausbau ausführen, die für ein Gebäude einer Behörde funktional nicht erforderlich sind. So sind z. B. alle Büro- und Sitzungsräume klimatisiert, die Dachlandschaften aufwendig gestaltet und die Fassade beleuchtet. Zudem lehnte die ÄKN Einsparvorschläge des Generalunternehmers in Höhe von rd. 1,2 Mio. € ab.

Die hohen Anforderungen sind kritisch zu sehen, da sich die ÄKN aus öffentlich-rechtlichen Abgaben – wie Pflichtbeiträgen und Gebühren – finanziert.

---

<sup>169</sup> Vgl. hierzu die Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes Niedersachsen, Muster 13.

### *Risiken bei der Vermietung*

Die ÄKN errichtet Mietflächen von insgesamt 2.137 m<sup>2</sup>, obwohl dies nicht ihre originäre Aufgabe ist. Die Baukosten hierfür betragen ausgehend von den Gesamtkosten anteilig über 9 Mio. €. Ausgaben für diese Leistungen wären nur in Ausnahmefällen akzeptabel, wenn sie vollständig über die Mieteinnahmen gedeckt würden und inhaltlich begründbar wären. Mieter für diese Flächen hatte die ÄKN zum Zeitpunkt der Erhebung durch den LRH weder vertraglich gebunden, noch konkret in Aussicht.

Aufgrund fehlender Mietzusagen besteht das erhebliche Risiko, dass die ÄKN diese Kosten nicht vollständig über Mieten decken kann und insofern aus Beiträgen ihrer Mitglieder finanzieren muss.

Zudem plante die ÄKN eine Nettokaltmiete, die nicht zu einer kostendeckenden Vermietung führen würde. Der LRH ermittelte überschlägig, dass die von der ÄKN geplante Nettokaltmiete deutlich höher ausfallen müsste. Nach Schätzung des LRH besteht hieraus ein Risiko eines jährlichen Fehlbetrags von 0,2 Mio. €.

Die ÄKN teilte inzwischen mit, dass sie nunmehr für alle zur Miete vorgesehenen Flächen Mieter gefunden habe. Aus Sicht des LRH bleibt jedoch das Risiko ungedeckter Kosten weiterhin bestehen.

### *Finanzierung der Baumaßnahme*

Die ÄKN plant, die Neubaumaßnahme über Mittel aus der Bauerneuerungsrücklage, Fremdkapital und Beitragserhöhungen zu finanzieren. Der Finanzausschuss der ÄKN zog verschiedene Alternativen u. a. zur Modifizierung der Beitragsordnung in Betracht, legte der Kammerversammlung jedoch ausschließlich eine Beschlussempfehlung zur Erhebung eines Sonderbeitrags vor. Auf dieser Grundlage beschloss die Kammerversammlung im November 2018, die Beiträge in den Jahren 2019 bis 2021 um 32 % zu erhöhen, ohne weitere Möglichkeiten zur

Deckung eines Eigenanteils kritisch würdigen zu können. Mit der Beitragserhöhung bringen die Mitglieder jährlich zusätzlich rd. 6,6 Mio. € bzw. insgesamt über 19,8 Mio. € auf.

Nach Aussage der ÄKN sei für den Neubau ein „Anforderungsprofil maßgeblich“, das u. a. auch „die zukünftigen Aufgaben und Anforderungen für die nächsten 50, besser noch 70 oder 80 Jahre“ berücksichtigt. Insbesondere unter dem Aspekt der Generationengerechtigkeit ist es daher kritisch zu sehen, dass die von dem Sonderbeitrag betroffenen Beitragszahlerinnen und -zahler hierfür in einem kurzen Zeitraum besonders belastet werden. Künftige Mitglieder werden dadurch nicht mehr entsprechend zur Finanzierung herangezogen.

### *Fazit*

Das neue Gebäude ist für die Belange der ÄKN überdimensioniert – heute und auch zukünftig. Die ÄKN stellte sowohl bei den Flächen als auch beim Baustandard sehr hohe Anforderungen. Damit handelte sie weder wirtschaftlich noch sparsam. Später reduzierte sie die hohen Anforderungen nur unwesentlich. Stattdessen stiegen die Baukosten im Projektverlauf weiter an. Wurden die Baukosten in der Machbarkeitsstudie noch auf insgesamt 48 Mio. € geschätzt, musste die ÄKN mehrfach ihr Baubudget von anfangs 75 Mio. € auf zuletzt 90 Mio. € erhöhen. Hätte sie sich bei den Anforderungen an das Kammergebäude an ihrem gesetzlichen Auftrag orientiert und dabei die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet, wären nach Auffassung des LRH Beitragserhöhungen zur Finanzierung des Neubaus entbehrlich gewesen.

### *Stellungnahme der ÄKN*

Die ÄKN legte in ihrer Stellungnahme dar, dass für sie bei der Neubauplanung „nicht nur der gesetzliche Aufgabenkatalog“ maßgeblich gewesen sei. Sie habe auch einen Aufgabenzuwachs, steigende Mitglie-

derzahlen und einen damit verbundenen Personalbedarf berücksichtigt. Hierzu habe die ÄKN Hochrechnungen aufgestellt. Danach gehe sie von 192 im Jahr 2030 benötigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern<sup>170</sup> aus, wenn sich die Entwicklung der Mitarbeiterzahlen auf Basis der Jahre 2009 bis 2016 weiter fortsetze. Der Ersatzneubau sei auf eine jahrzehntelange Nutzungsdauer ausgelegt. Damit gehe einher, zukünftig benötigte Flächen bereits vorzuhalten und übergangsweise zu vermieten.

Zudem weist die ÄKN darauf hin, dass ihr nach dem Kammergesetz für die Heilberufe (HKG) für den eigenen Aufgabenkreis das Recht der Selbstverwaltung zustehe. Demgemäß nehme sie ihre Aufgaben eigenverantwortlich wahr und könne bei deren Erfüllung nicht mit der Landesverwaltung gleichgesetzt werden. Sie unterliege einer Rechts- und keiner Fachaufsicht. Die Anforderungen an den Neubau seien von den Organen der ÄKN im Rahmen der Selbstverwaltung eigenverantwortlich und aufgabenbezogen festgelegt worden. Der ÄKN stehe bei der Festlegung von Anforderungen und Verfahren ein Gestaltungsspielraum zu, der bei Prüfungen angemessen zu berücksichtigen und zu respektieren sei.

### *Schlussbemerkung*

Der Gesetzgeber gibt der ÄKN für die im HKG definierten hoheitlichen Aufgaben das Recht zur Selbstverwaltung. Dazu gehört, dass sie ihre Angelegenheiten selbst regeln kann, soweit sie dazu ermächtigt wird. Dies verkennt der LRH nicht.

Die ÄKN hat jedoch kein gänzlich freies Handlungsermessen, da der Gesetzgeber den berufsständischen Kammern zum Schutz ihrer Mitglieder Schranken gesetzt hat. Denn er greift über die Beitragspflicht als auch die Pflichtmitgliedschaft in Grundrechte der Mitglieder ein. In-

---

<sup>170</sup> Inkl. der Bezirksstelle Hannover.

sofern darf die ÄKN über Beiträge nur die Erfüllung legitimer öffentlicher (im Gesetz definierter) Aufgaben finanzieren.<sup>171</sup> Hierbei hat sie die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.<sup>172</sup>

Nach Einschätzung des LRH hat die ÄKN die ihr gesetzten Schranken überschritten:

- Zum einen nimmt sie Aufgaben wahr, zu denen sie nicht durch Gesetz legitimiert wurde, wie die Vermietung von Teilen ihres Gebäudes. Hierzu überzeugt das Argument – sie erwarte 192 benötigte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Jahr 2030 – als Begründung für die über 330 im Ersatzneubau geplanten Arbeitsplätze nicht.
- Zum anderen handelte sie nicht wirtschaftlich und sparsam, indem sie Anforderungen an ihr neues Gebäude stellte, die für eine Behörde nicht angemessen sind.

Selbstverwaltungshoheit bedeutet für berufsständische Kammern auch Selbstverwaltungsverantwortung – gegenüber den Mitgliedern und dem Staat.

---

<sup>171</sup> Vgl. Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 12.07.2017, 1 BvR 1106/13, Rn. 87 ff.

<sup>172</sup> Vgl. § 7 Abs. 1 HKG und § 7 Abs. 1 LHO in Verbindung mit § 105 Abs. 1 LHO.